

## TRANSFORMASI UPAYA ADMINISTRATIF DALAM PENYELESAIAN SENGKETA KEPEGAWAIAN

**Robinsar Marbun**

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta

Email: [robinsar.marbun63@gmail.com](mailto:robinsar.marbun63@gmail.com)

### **Abstrak**

Sengketa kepegawaian merupakan sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan Upaya Administratif adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya berupa keberatan atau banding administratif. Keberatan adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum. Untuk Banding Administratif sendiri merupakan upaya administratif yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang tidak puas terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum, kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.

**Kata Kunci :** Sengketa Kepegawaian, Upaya Administratif, Keberatan, Banding Administratif

### **Abstract**

*Civil Service dispute is a dispute/dispute arising as a result of the stipulation of a State Administrative Decision in the field of personnel by the Authorized Body or Official regarding the position, obligation, right and guidance of Civil Servants. While Administrative Efforts is a procedure that can be taken by Civil Servants who are not satisfied with disciplinary punishment imposed on him in the form of objection or administrative appeal. The objection itself is an administrative effort that can be taken by the Disgruntled Civil Servant against disciplinary punishment imposed by the competent authority to punish the superior officer in charge of punishment. For Administrative Appeals alone it is an administrative undertaking that a disgruntled Civil Servant may take with respect to disciplinary punishment in the form of dismissal with respect not on his own request or dismissal with respect as a Civil Servant imposed by a punitive authority to the Employment Advisory Board*

**Keywords :** *Employment Dispute, Administrative Efforts, Objection, Administrative Appeals*

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Dalam rangka mencapai tujuan nasional, sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan

umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>1</sup> Untuk mewujudkan tujuan nasional diperlukan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan oleh aparatur negara.<sup>2</sup>

Aparatur yang menyelenggarakan pemerintahan disebut sebagai penyelenggara negara. Penyelenggara negara adalah semua pemangku jabatan struktural, fungsional maupun jabatan Negara lainnya guna melaksanakan pemerintahan dan pembangunan diperlukan instrument pemerintahan dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanan kepada anggota masyarakat.<sup>3</sup>

Penyelenggara pemerintahan mulai dari Presiden, Menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, Wakil Walikota dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggara negara. Semua ini merupakan fungsi pemerintahan yang menjalankan segala kegiatan di luar fungsi yang di jalankan oleh badan legislatif dan badan yudikatif berdasarkan ketentuan dan kewenangan yang mengikat.<sup>4</sup>

Pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan yang baik ketika menyangkut urusan eksternal (pelayanan umum) maupun yang berkaitan dengan urusan internal (seperti urusan kepegawaian), semakin hari bertambah semakin kompleksnya urusan pemerintahan serta semakin meningkatnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat, tidak tertutup kemungkinan timbulnya benturan kepentingan (*Conflict of Interest*) antara pejabat pimpinan pemerintahan dan pegawai yang di pimpinnya. Atau sengketa kepegawaian yang terjadi di dalam instansi internal pemerintah.

Pemerintahan yang bersih tercipta dari penegakkan disiplin nasional di lingkungan aparatur negara atau pegawai negeri sipil, tugas yang dilaksanakan mengenai pengelolaan pembangunan dan pelayanan publik adalah sebuah keniscayaan apabila banyak di berikan ketentuan serta aturan agar dapat berjalan dengan baik dan benar. Contoh problematik yang terjadi pada umumnya seperti pelanggaran peraturan disiplin seperti datang ke kantor terlambat, pulang lebih cepat, berkeliaran di tempat keramaian pada saat jam kerja, pemborosan waktu kerja, keterlibatan birokrasi dalam arena politik praktis, ketidak profesionalan birokrasi, perbuatan asusila yang menjatuhkan martabat PNS sehingga menambah lagi kelengkapan citra buruk birokrasi Indonesia.

Pernyataan pelanggaran disiplin PNS yang terus meningkat sepanjang tahun di Indonesia dikemukakan oleh juru bicara Kementerian Negara Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi yang menyatakan bahwa,

---

<sup>1</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>2</sup> Soegeng Prijodarminto, *Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian Dari Sengketa Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1993 hlm. 9

<sup>3</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010 hlm. 43

<sup>4</sup> Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011 hlm.

“pelanggaran disiplin PNS beragam mulai bolos kerja, meninggalkan tugas kantor hingga beristri tanpa izin. Agregatnya sebenarnya tidak terlalu tetapi saya lihat ada trend sedikit meningkat. Berarti ada peningkatan dari tahun sebelumnya”.<sup>5</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan tentu terdapat berbagai macam sengketa, hal ini lah yang disebut sengketa tata usaha negara yang dapat diselesaikan melalui proses litigasi, yaitu melalui jalur pengadilan. Pengadilan tata usaha negara yang berwenang dalam menangani sengketa tersebut memiliki banyak kendala dalam menyelesaikan sengketa tersebut, hal ini diakibatkan oleh menumpuknya perkara dan banyaknya pengadilan tata usaha negara.

Dalam menyikapi hal tersebut, terdapat salah satu upaya dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian tersebut, yaitu melalui proses non litigasi, salah satu penyelesaian sengketa kepegawaian adalah upaya administratif, yakni terdiri dari 2 bentuk, yaitu keberatan dan banding administratif yang diatur dalam pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Keberadaan upaya administratif dewasa ini baik secara keberatan atau bidang administratif secara yuridis sejatinya telah diatur dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan, ketentuan yang berlaku tentang penegakkan disiplin kepada pegawai negeri sipil masih banyak ditemukan beberapa kendala dan problematik tersendiri,<sup>6</sup> sehingga apabila upaya administratif tersebut di laksanakan secara ketentuan yang ada, maka dirasakan belum maksimal dalam pelaksanaannya. upaya administrasi merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa TUN yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri (bukan oleh peradilan yang bebas) yang terdiri dari prosedur keberatan dan prosedur banding administratif.<sup>7</sup>

Penyelesaian permasalahan sengketa dalam lingkungan internal dilaksanakan melalui Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK). Namun, berjalannya perubahan pertauran perundang-undangan, maka berubah pula kebutuhan proses penyelesaian sengketa kepegawaian. Pada prinsipnya perubahan norma hukum secara otomatis akan merubah pula struktur dan fungsi di dalam instansi pemerintahan itu sendiri. Sehingga tidak terlepas pula perubahan struktur terjadi didalam proses penyelesaian sengketa kepegawaian, yang berubah nomenklaturnya menjadi Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN).

---

<sup>5</sup> [www.portalkbr.com/berita/nasional/2668564-4202.html](http://www.portalkbr.com/berita/nasional/2668564-4202.html), diakses pada 19 November 2013.

<sup>6</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011, hlm. 102

<sup>7</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003, hlm. 51

## 2. Rumusan Masalah

Berkaitan dengan beberapa permasalahan yang telah di kemukakan sebelumnya, bahwa tulisan ini merumuskan masalah pada dua hal penting yang akan penulis coba uraikan serta jawab pada penulisan ilmiah ini, adapun permasalahan *Pertama*, Bagaimana Upaya administratif untuk penyelesaian sengketa kepegawaian dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia? serta permasalahan yang *Kedua*, Bagaimana kedudukan Lembaga Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) sebagai lembaga negara untuk menyelesaikan sengketa kepegawaian dan mengganti Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), sebagai upaya penyelesaian sengketa pasca pembentukan norma baru tentang aparatur sipil negara sehingga mendapatkan kepastian hukum.

## B. PEMBAHASAN

Upaya negara hukum seperti Indonesia mempunyai fungsi yang orientasinya adalah mensejahterakan dan memakmurkan rakyatnya, sehingga terciptanya tujuan nasional pada pembukaan UUD NRI Tahun 1945 pada alinea ke Empat dapat terwujud baik secara materiil maupun sipiritual dengan berdasarkan pancasila dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia, sedikitnya terdapat empat fungsi bahwa negara itu diciptakan untuk mensejahterakan rakyatnya (*welfare state*), dan fungsi tersebut dapat terlihat dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, adapun ke empat fungsi tersebut adalah, *Pertama*, untuk tugas keamanan, pertahanan dan ketertiban; *Kedua*, Kesejahterann itu sendiri, Fungsi *Ketiga*, sebagai tugas pendidikan, serta fungsi *Keempat* mewujudkan ketertiban dan kesejahteraan dunia (*world peace and human welfare*).<sup>8</sup>

Tujuan pembangunan Nasional adalah untuk membentuk satu masyarakat adil dan makmur, seimbang material dan spiritualnya berdasarkan Pancasila di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut terutama ditentukan pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan Pegawai Negeri (sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara), karena bagian terbesar dari aparatur negara itu diisi oleh Aparatur Sipil Negara. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut sebagai Pegawai ASN terdiri dari pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Sehingga objek utama dalam Dalam hal ini yang ingin diteliti oleh penulis adalah Pegawai Negeri Sipil atau Aparatur Sipil Negara yang di tambah satu

---

<sup>8</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan TUN*, Yogyakarta: Liberty, 1982, hlm. 8

unsure yaitu Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.<sup>9</sup> Seperti Penegasan sebelumnya bahwa pegawai negeri sipil di Indonesia adalah salah satu unsur hal yang terpenting untuk terciptanya tujuan nasional, karena di tangan aparatur negara tersebut atau pegawai negeri sipil itulah penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan negara dapat terlaksana.<sup>10</sup>

### 1. **Penyelesaian Sengketa Kepegawaian atau Aparatur Sipil Negara.**

Sebelum penulis membahas lebih lanjut, penulis akan menggambarkan apa yang dimaksud dengan sengketa kepegawaian. Dalam penjelasan Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 disebutkan juga dalam ayat (1) bahwa yang dimaksud “Sengketa Pegawai ASN” adalah sengketa yang diajukan oleh Pegawai ASN terhadap keputusan yang dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian terhadap seorang pegawai. Sejarahnya permasalahan Sengketa Kepegawaian sebelum diaturnya undang-undang yang baru nomor 5 Tahun 2014, maka *status quo* dari ketentuan sengketa kepegawaian di atur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian,

Di dalamnya menyatakan penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan untuk itu, sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Sengketa Kepegawaian merupakan salah satu bagian dari sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dan keputusan/penetapan di bidang kepegawaian merupakan objek dari Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN).

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, merumuskan pengertian Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan TUN. Keputusan Tata Usaha Negara merupakan penetapan tertulis yang dilakukan oleh Negara atau pejabat yang berwenang, berisi tindakan hukum berdasarkan praturan perundang-undangan bersifat konkrit, individual dan final. Adapun yang menjadi penyebab sengketa kepegawaian bagi pegawai negeri sipil dapat dikemukakan sebagai berikut:<sup>11</sup>

Kesalahan penulisan identitas PNS seperti nama, tanggal lahir, NIP, pangkat atau jabatan, kesalahan dalam keputusan kenaikan pangkat, kesalahan dalam keputusan pengangkatan dalam jabatan struktural dan

---

<sup>9</sup> Republik Indonesia, Pasal 1 angka 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>10</sup> Nainggolan, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: PT Pertja, 1987, hlm. 23

<sup>11</sup> Philipus, Hadjon *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008, hlm. 27

fungsional, ketidakpuasan PNS dalam keputusan penjatuhan hukuman disiplin.

- a. Masalah penggajian yang tidak sesuai dengan system penggajian atau tidak berdasarkan pada beban tugas yang dipikulnya, yang merupakan tanggung jawabnya maupun sistem penggajian yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku.
- b. Masalah Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan yang keliru oleh Pejabat penilai dalam hal ini atau langsung dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan. Masalah penjatuhan hukuman disiplin yang dilakukan atasan, yang tidak sesuai dengan berat ringannya pelanggaran disiplin yang diperbuat
- c. Masalah penjatuhan hukuman disiplin yang dilakukan atasan, yang tidak sesuai dengan berat ringannya pelanggaran disiplin yang diperbuat.
- d. Masalah cuti yang disebabkan adanya permintaan cuti dari Pegawai Negeri Sipil yang merupakan haknya sebagai Pegawai Negeri Sipil yang tidak diloloskan oleh atasan karena semata-mata alasan demi kepentingan dinas yang mendesak.
- e. Masalah kenaikan pangkat yang selalu ditunda-tunda hanya semata-mata alasan prestasi kerja ataupun disiplin yang dimiliki oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan masih kurang
- f. Masalah pensiun, terjadi akibat seretnya pembayaran uang pensiun atas jasa-jasa dari pengabdian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan ataupun adanya anggapan dari atasan bahwa ahli waris dari penerima pensiun tidak mesti di terimanya.

Permasalahan dalam internal pemerintahan sangat banyak apabila keputusan yang diberikan oleh pimpinan atau pejabat yang berwenang dalam mengeluarkan kebijakan, dalam pertauran perundang-undangan sebelumnya sengketa kepegawaian dapat di ajukan dan diselesaikan melalui badan pertimbangan kepegawaian (BAPEK). Namun apabila penyelesaian keberatan langsung di ajukan dengan cara banding dapat di laksanakan kepada peradilan Tata Usaha Negara (TUN).

Perubahan proses penyelesaian sengketa kepegawaian di anggap penting, karena acap kali penyelesaian yang di ajukan banding kepada Peradilan Tata Usaha negara menjadikan citra dalam internal pemerintahan tidak sanggup melaksanakan problematik di dalam internal pemerintahannya itu sendiri. Sehingga dengan norma hukum yang baru Undang-undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014, Apabila sudah menjadi keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian dan mengakibatkan timbulnya sengketa Kepegawaian maka harus terlebih dahulu diajukan ke BPASN setelah itu tidak puas maka dapat digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara.

## 2. **Proses Jalur Peraturan Perundang-undangan Menciptakan Upaya Administratif .**

Upaya administratif adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya berupa keberatan atau banding administratif. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang aparatur sipil negara Tata Usaha Negara pada tanggal 15 Januari 2014 disebutkan dalam Bab XIII Penyelesaian Sengketa :

- a. dalam Pasal 129 ayat (1) bahwa Sengketa Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) diselesaikan melalui upaya administratif.
- b. dalam ayat (2) disebutkan bahwa Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif.
- c. dalam ayat (3) disebutkan bahwa Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum.

Sengketa yang dilaksanakan dapat mundur dari beberapa faktor salah satunya faktor yang di berikan dari pejabat yang berwenang kepada pegawai yang terdapat dibawah kestrukturalnnya dan di dikeluarkan sanksi, adapun sanksi yang dimaksud, yaitu:

- a. Hukuman disiplin ringan terdiri dari :
  - 1) teguran lisan;
  - 2) teguran tertulis; dan
  - 3) pernyataan tidak puas secara tertulis
- b. Hukuman disiplin sedang, terdiri dari :
  - 1) penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
  - 2) penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
  - 3) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.
- c. Hukuman disiplin berat, terdiri dari :
  - 1) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun.
  - 2) Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
  - 3) pembebasan dari jabatan;
  - 4) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
  - 5) pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Kesemua sanksi tersebut diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin pegawai negeri sipil. Ketika aparatur sipil negara tersebut tidak puas atas hukuman disiplin yang telah ditetapkan kepada dirinya maka aparatur sipil negara tersebut dapat mengajukan upaya administratif.

Ada dua cara penyelesaian sengketa kepegawaian yaitu khusus untuk pelanggaran disiplin diupayakan terlebih dahulu penyelesaian melalui saluran Upaya Administratif yaitu Keberatan dan Banding Administratif. Keberatan kepada atasan yang berwenang menghukum sedangkan Banding Administratif kepada Badan Pertimbangan ASN yang selanjutnya akan penulis bahas bahwa lembaga yang menyelesaikan banding administratif ini melalui badan pertimbangan kepegawaian.<sup>12</sup>

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sesuai ketentuan Pasal 129 maka pelanggaran disiplin yang dijatukkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan semua pelanggaran non disiplin yang juga dijatuhkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian semuanya diselesaikan ke Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.<sup>13</sup>

Hal tersebut sudah sejalan dengan Pasal 48 dan 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 mengatur tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan salah satu pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil baik dengan hormat maupun tidak dengan hormat.

Penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 mengungkapkan bahwa yang dimaksudkan dengan upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara, yang dilaksanakan dilingkungan pemerintah sendiri. Upaya Administratif itu terdiri dari:<sup>14</sup>

- a. *Keberatan*, yakni jika penyelesaiannya harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu.
- b. *Banding*, yakni apabila penyelesaiannya dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan.

Upaya administratif yang saat ini telah dirubah, bukan tanpa sebab kebutuhan perubahan proses pelaksanaan sengketa kepegawaian harus direalisasikan. Disamping karena disebabkan perubahan nomenklatur yang mendasar yakni perubahan norma hukum, di di sisi lain dalam mengajukan keberatan pada badan pertimbangan kepegawaian sebelum berubahnya

---

<sup>12</sup> Tri Hayati, *Administrasi pembangunan: suatu pendekatan hukum dan perencanaannya*, Depok: FH Univesitas Indonesia, 2005

<sup>13</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, A. Hamid S. Attamimi, *Ilmu Perundang-Undang: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit: Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 131

<sup>14</sup> Tedy Sudrajat, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm .129

menjadi badan pertimbangan aparatur sipil negara, banyak problematik yang mendasar yang memang harus diselesaikan melalui norma hukum yang baru.

Misalnya syarat untuk mengajukan keberatan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian adalah : Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan berpangkat Pembina Gol.Ruang IV/a kebawah. Pegawai Negeri Sipil tersebut dijatuhi hukuman disiplin yang berupa pemberhentian dengan hormat, tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Untuk itu akan diungkapkan pola kerja dan cara penyelesaian sengketa kepegawaian, yang berkaitan dengan Badan Pertimbangan Kepegawaian. Perlu ditetapkan hal tersebut karena dalam kenyataannya cara penyelesaian sengketa kepegawaian oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian kurang mendukung perlindungan hukum bagi Pegawai Negeri Sipil, antara lain terlihat dalam hal sebagai berikut :

- a. Putusan Badan Pertimbangan Kepegawaian didasarkan juga pada kebijaksanaan, sehingga masih diwarnai oleh unsur subyektifitas.
- b. Pemeriksaan dalam sidang hanya dilakukan terhadap berkas perkara, tidak terhadap Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dan pejabat yang berwenang sebagai para pihak dalam sengketa tersebut. Di lain pihak berkas perkara sering tidak lengkap dikirim oleh instansi yang bersangkutan.

Upaya terakhir yang bisa dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil terhadap keputusan Penjatuhan hukuman disiplin adalah mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Didalam UU. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dinyatakan dalam Pasal 48 sebagai berikut:<sup>15</sup>

- (1). Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau Badan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administrative sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administrasi yang tersedia.
- (2). Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administrative yang bersangkutan telah digunakan.

Dalam pelaksanaannya dengan kaitannya pemberhentian Pegawai Negeri Sipil diidentifikasi adanya permasalahan sebagai berikut :

- a. Belum adanya pengaturan pendelegasian wewenang baik untuk hukuman disiplin maupun untuk pemberian/penolakan izin perkawinan maupun perceraian.

---

<sup>15</sup> R. Wiyono, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 109

- b. Belum adanya tertib administrasi dalam penyampaian Surat Keputusan Hukuman Disiplin.
- c. Adanya perbedaan pengertian terhadap Pegawai Negeri Sipil yang sedang menjalani hukuman disiplin dengan Pegawai Negeri Sipil yang sedang mengajukan banding administratif ke Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara atas pemberhentiannya.
- d. Pembuatan Berita Acara Pemeriksaan dilakukan bukan oleh Pejabat yang berwenang atau tanpa perintah dari pejabat yang berwenang menghukum.
- e. Tanggapan Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat maupun Daerah yang diminta oleh Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara atas banding administratif yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil Pusat maupun Daerah disampaikan cukup lama.

### **3. Transformasi Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) Menjadi Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN)**

Wewenang Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara adalah untuk menyelesaikan sengketa kepegawaian yang merupakan amanat undang-undang yang dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan pemerintah yang sampai saat ini masih dalam tahap pembahasan sehingga terhadap pemberhentian karena pelanggaran yang dilakukan seorang PNS yang bukan disiplin di gugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat dimana kedudukan Pejabat Pembina Kepegawaian berkantor, sedangkan pemberhentian karena pelanggaran disiplin diajukan banding administratif ke Badan Pertimbangan Kepegawaian. Presiden memberikan wewenang penyelesaian sengketa kepegawaian kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, dalam hal ini memberikan wewenang untuk menyelesaikan sengketa kepegawaian kepada Badan Pertimbangan ASN sebagai atasan Pejabat yang berwenang menghukum melalui jalur banding administratif, yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Pemerintah dalam hal ini Presiden RI, jadi wewenang penyelesaian sengketa kepegawaian tersebut sebetulnya harus dilaksanakan oleh satu badan lembaga pemerintah tersendiri.

Paradigma penyelesaian sengketa kasus kepegawaian berubah sejak ditetapkannya UU Aparatur Sipil Negara (ASN) Nomor 5 Tahun 2014. Dalam pasal 129 disebutkan sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif. Menguatkan aturan tersebut di tahun yang sama, UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga ditetapkan. Dalam pasal 75 UU tersebut menegaskan bahwa warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan. Artinya, seluruh kasus yang berkaitan dengan pemerintahan, harus diupayakan secara administratif terlebih dahulu sebelum naik banding dan mengajukan tuntutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Demikian pula dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, antara lain dijelaskan bahwa Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang merupakan suatu lembaga bagi Pegawai Negeri Sipil untuk mengajukan banding administratif apabila yang bersangkutan dijatuhi sanksi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil baik pelanggaran disiplin maupun non disiplin yang berpangkat pembina utama golongan ruang IV/e ke bawah.

Pada prinsipnya sengketa kepegawaian ASN baik itu pelanggaran disiplin ataupun tidak, harus diselesaikan secara internal melalui upaya administratif terlebih dahulu. Upaya administratif ini dilakukan dengan dua cara: Pertama, mengajukan keberatan kepada atasan pejabat yang berwenang memberikan hukuman dengan memberikan tembusan kepada pejabat yang berwenang menghukum; Kedua, mengajukan banding administratif ke Badan Pertimbangan ASN (BP ASN). “BAPEK akan menjadi cikal bakal BP ASN, tanggung jawab dan kewenangannya akan lebih luas lagi, tidak hanya menangani permasalahan kepegawaian yang berkaitan dengan kedisiplinan PNS saja dan ini harus benar-benar disiapkan dari regulasi dan struktur organisasinya

Disamping itu, Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara juga memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai usul penjatuhan hukuman disiplin pemberhentian dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil maupun tidak dengan hormat terhadap Eselon I serta pembebasan dari jabatan bagi Pejabat Eselon I, yang diajukan oleh Menteri, Jaksa Agung, Pimpinan Lembaga Tinggi Negara, dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Nonkementerian<sup>16</sup>. Untuk yang akan datang pasti banyak Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan banding administratif ke Badan Pertimbangan Kepegawaian antara lain bahwa:

- a. Keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian sebagai Pejabat Tata Usaha Negara secara subyektif dianggap sewenang-wenang dan tidak memenuhi rasa keadilan.
- b. Keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian sebagai Pejabat Tata Usaha Negara secara subyektif dinilai Pegawai.

Namun demikian sampai saat ini, dapat ditarik kesimpulan bahwa wewenang penyelesaian sengketa kepegawaian diselesaikan melalui upaya banding administratif ke Badan Pertimbangan ASN. Bila demikian dapat pula dikatakan, bahwa wewenang penyelesaian sengketa kepegawaian tersebut sah, sebab ia diberikan oleh lembaga yang berkompeten untuk memberikannya dan melalui prosedur yang sah pula, yakni dituangkan ke dalam Pasal 32, 34 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.<sup>17</sup> Sengketa

---

<sup>16</sup> Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

<sup>17</sup> Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 71, Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 67 Tahun 1980 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian.

kepegawaian tersebut timbul akibat ketidakpuasan atas sanksi yang ditetapkan kepada ASN tersebut,

### C. SIMPULAN

Dari pembahasan diatas penulis mengambil kesimpulan dengan dua hal besar yang dapat menjawab rumusan awal yang telah penulis kemukakan sebelumnya, adapun kesimpulannya adalah :

1. Penyelesaian sengketa kepegawaian di bentuk dengan peraturan perundang-undangan yang cukup komprehensif sehingga dalam penyelesaian sengketa aparatur sipil negara baik itu Pegawai Negeri Sipil ataupun Pegawai Pemerintah dengan perjanjian Kontrak dapat terpenuhi, perubahan prosedur proses penyelesaian sengketa kepegawaian prinsipnya untuk menciptakan kesempurnaan dari pada noema hukum yang sebelumnya sudah tercipta, sehingga dalam undang-undang yang baru nomor 5 tahun 2014 menjadi lebih lengkap.
2. Bahwa Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara sesuai ketentuan Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mengamanatkan kedudukan BPASN semakin kuat karena semua sengketa kepegawaian sepanjang dikeluarkan atau diputuskan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian maka harus terlebih dahulu diajukan Upaya Administratif ke Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Namun sampai saat ini Peraturan Pemerintah tentang badan tersebut belum terbit. Sesuai ketentuan aturan peralihan Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 yang selesai diamandemen ke-4 pada tanggal 10 Agustus tahun 2002 yang menyatakan Pasal 1 segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar tersebut, sedangkan Pasal 2 berbunyi semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar tersebut. Tentunya hal inilah yang menjadi patokan sehingga Lembaga BAPEK masih tetap berfungsi sebelum ada yang baru, hal ini sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian. Jadi tugas BAPEK belum mengacu ke Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 karena Peraturan Pemerintah tentang BPASN belum terbit. BPASN ke depan berfungsi menerima semua sengketa kepegawaian baik disiplin maupun non disiplin sepanjang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara dalam hal ini Pejabat Pembina Kepegawaian.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku :

Farida, Maria Indrati Soeprapto, A. Hamid S. Attamimi. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta : Kanisius

Hadjon, Philipus. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

Hayati ,Tri,. Ilmu Perundang-Undangan

Hayati Tri. 2005. *Administrasi pembangunan: suatu pendekatan hukum dan perencanaannya*, Depok: FH Univesitas Indonesia

Indroharto. 2003. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

Marbun S.F. 2011. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press

Muchsan. 1982. *Sistem pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan TUN*, Liberty: Yogyakarta

Nainggolan. 1987. *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: PT Pertja

Prijodarminto, Soegeng. 1993. *Sengketa Kepegawaian Sebagai bagian dari Sengketa Tata Usaha Negara*, Jakarta : PT. Pradnya Paramita

Sadjijono . 2011. *Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta : Laksbang Pressindo

Sadjijono. 2011. *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo

Sinamo, Nomensen. 2010. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Jala Permata Aksara

Sudrajat, Tedy. 2008. *Hukum Kepegawaian*, Jakarta: Sinar Grafika

Wiyono. 2009. *Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika

#### **Peraturan Perundang-undangan :**

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 71, Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 67 Tahun 1980 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian.